

## **Kontrollkäik Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljasaatmiskeskusesse**

(1) Õiguskantsler viis 06.05.2009 läbi omaalgatusliku kontrollkäigu Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljasaatmiskeskusesse (edaspidi ka keskus).

Väljasaatmiskeskus on Siseministeriumi valitsemisalasse kuuluva Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) struktuuriüksus, mille ülesandeks on väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine.

Keskuses on isikute kinnipidamiseks 42 kohta, neist 16 kohta naistele ja peredele. Erinevates koridorides asuvad toad moodustavad omaette üksuse. Igas üksuses on söögi- ja puhketuba. Naissoost väljasaadetavad ja pered majutatakse eraldi korrusele. Samuti on neil eraldi jalutushoovid. Kontrollkäigu ajal viibis keskus seisest meessoost väljasaadetavat.

Keskuses kinnipidamise keskmine aeg on 3,2 kuud. Alates 01.05.2007 on keskus kauem kui 6 kuud kinni peetud 11 isikut, maksimaalne kinnipidamise kestus sel ajavahemikul on olnud 20 kuud.

Keskuses töötab 10 ametnikku, kaks ametikohta oli kontrollkäigu toimumise ajal täitmata. Keskuses kasutatakse korra tagamisel turvatöötajaid vastavalt KMA ning AS G4S vahel sõlmitud halduslepingule.

Varasemalt on toimunud õiguskantsleri kontrollkäigud väljasaatmiskeskusesse 2004. ja 2007. aastal.

(2) Kontrollkäigul kontrollis õiguskantsler, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kuidas on kaitstud keskus kinni peetavate isikute põhiõigused ja -vabadused.

(3) Kontrollkäigu ettevalmistamiseks pöördus õiguskantsler KMA peadirektori poole teabe nõudmisega. Kontrollkäigul kohtus õiguskantsler keskuse juhataja ning KMA migratsioonijärelevalve osakonna juhatajaga, keskuse ametnike ja halduslepingu alusel keskus töötavate turvatöötajatega. Õiguskantsler kohtus kõigi väljasaadetavatega, kuid ühte isikut ei olnud võimalik keelelistel põhjustel intervjuuerida. Kontrollkäigu raames toimus keskus ringkäik, kus õiguskantsler tutvus keskuse eluruumide, olmeruumide, eraldatud lukustatud ruumide, õueala, arstikabineti ning vastuvõturuumidega.

Kontrollkäigul osales eksperdina psühhiaater dr Sven Janno.

#### **(4.1) Eraturvatöötajate kasutamine keskus korra tagamisel**

Kontrollkäigul selgus, et KMA ning AS G4S vahel on 27.02.2008 sõlmitud haldusleping eraturvafirma kaasamiseks keskuse ülesannete täitmiseks.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi VSS) § 26<sup>20</sup> lg 1 sätestab, et väljasaatmiskeskuse ülesannete ja väljasaatmiskeskuse ametnike ülesannete täitmise võib KMA halduslepingu alusel üle anda; üle anda ei tohi väljasaatmiskeskuse juhataja ülesandeid.

Seega sätestab väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus aluse väljasaatmiskeskuse ülesannete üleandmiseks. Õiguskantsler leiab, et kõnealuse sätte kooskõla põhiseadusega on koostoimes VSS-st tulenevate ametnike õigustega isikute põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel (nt VSS § 26<sup>17</sup>) küsitav, arvestades Riigikohtu poolt sedastatud põhimõtteid riigi ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise kohta. Õiguskantsler pöördub kõnealuses küsimuses seisukoha kujundamiseks siseministri poole.

#### **(4.2) Turvaabinõude kohaldamise eesmärgipärasus ja proportsionaalsus**

Kontrollkäigul tõusetus küsimus, kas turvaabinõusid kohaldatakse eesmärgipäraselt ning kas turvaabinõude kohaldamise määra ja kestus on proportsionaalsed.

Turvaabinõude kohaldamise otsustest nähtus, et sisekorraeeskirjade rikkumise korral kohaldatakse turvaabinõusid sageli pikema ajavahemiku jooksul (kuni mitu nädalat) ning enamasti rakendatakse korraga mitut turvaabinõu liiki.

Turvaabinõude kohaldamist väljasaatmiskeskuses reguleerivad VSS §-d 26<sup>13</sup> ja 26<sup>15</sup>. VSS § 26<sup>13</sup> lg 1 sätestab, et väljasaadetav on kohustatud järgima ja täitma sisekorraeeskirja. Sama paragrahvi 2. lõike kohaselt võib sisekorraeeskirja rikkumisel, mis ohustab teisi väljasaadetavaid või väljasaatmiskeskuse ametnikke või ohustab muul viisil väljasaatmiskeskuse turvalisust, kohaldada VSS §-s 26<sup>15</sup> sätestatud turvaabinõusid. VSS § 26<sup>15</sup> lg 1 sätestab, et turvaabinõusid kohaldatakse väljasaadetava suhtes, kes:

- rikub VSS-s sätestatud kohustusi,
- rikub väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja,
- ei hoolitse oma isikliku hügieeni eest vajalikul määral ja see on toonud kaasa reaalse ohu väljasaadetava ja teiste isikute tervisele,
- tahtlikult kahjustab oma tervist või väljasaatmiskeskuse vara,
- on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega,
- on vägivaldne.

VSS § 26<sup>15</sup> lg 2 alusel on turvaabinõudena lubatud järgmised meetmed: 1) väljasaadetava liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine; 2) isiklike esemete kasutamise keelamine; 3) eraldatud lukustatud ruumi paigutamine; 4) ohjeldusabinõude kasutamine.

Vastavalt VSS § 26<sup>15</sup> lõikele 3 lõpetatakse turvaabinõude kohaldamine vajaduse äralangemisel.

Seega võib tulenevalt VSS § 26<sup>13</sup> lõikest 2 kohaldada turvaabinõusid vaid juhul, kui sisekorraeskirja rikkumise näol on tegemist juhtumiga, mis ohustab teisi väljasaadetavaid või väljasaatmiskeskuse ametnikke või ohustab muul viisil väljasaatmiskeskuse turvalisust. VSS § 26<sup>15</sup> lõikes 1 toodud alused turvaabinõu kohaldamiseks on sõnastatud laiemalt (nt VSS-s toodud kohustuste rikkumine või keskuse vara kahjustamine). Turvaabinõu kui sunnimeetme olemust arvestades saab seda kohaldada aga siiski vaid juhul, kui esineb oht isikule endale, teistele väljasaadetavatele, keskuse ametnikele või keskuse turvalisusele.

Turvaabinõu puhul ei ole olemuslikult tegemist karistuse, vaid ohutõrjemeetmega. See tähendab, et vastava sunnivahendi kohaldamise aluseks on isikust lähtuv oht. Ohutõrje käigus turvaabinõu kohaldamine omab teatud tunnuseid, mis on olemuslikult iseloomulikud ka karistuslikele mõjutusvahenditele, kuid need on kasutatavate meetmete iseloomust tulenevad kokkulangevused.<sup>1</sup> Kui seadusandja näeb vajadust kohaldada keskuses lisaks ka karistusi, tuleks see nii seaduses sätestada – seni kuni seda tehtud ei ole, peab turvaabinõude kohaldamine lähtuma rangelt seaduses sätestatud n-õ ohutõrjelistest alustest.

Riigikohus on isikust tuleneva ohtlikkuse kui isikuvabaduse piiramise aluse sisustamisel leidnud järgmist: „Ohtlikkus tähendab isiku reaalselt ohtlikkust endale või teistele. Eelkõige saab [...] isiku ohtlikkus väljenduda füüsilises ohus tema enda või teiste isikute elule või tervisele, mh kalduvuses vägivaldale või suitsiidile. [...] Seega ei pruugi isiku ohtlikkus viidatud sätte tähenduses seisneda nt selles, et isik lõhub endale või teistele isikutele kuuluvat vara. Ka isiku ohtlikkust enda või teiste elule, tervisele või julgeolekule tuleks hinnata pigem kõrgendatud standardite kohaselt. Seega ei saa ohtlikkust põhjendada üldise isiku käitumist iseloomustava omadusena, vaid seda tuleb analüüsida konkreetsel juhtumil eraldi ning tuvastada ohtlikkus lähituleviku mõttes väga piiratud ajalise distantsiga (st isik võib kõige lähemas tulevikus muutuda ohtlikuks) ning samuti see, et isiku ohtlikkus lähitulevikus on pigem kindel kui tõenäoline.“<sup>2</sup>

Osutatud põhimõtteid tuleb silmas pidada ka juhul, kui hinnatakse isiku tegevusest keskuse turvalisusele lähtuvat ohtu. Sellest tulenevalt peab oht keskuse turvalisusele olema konkretiseeritud.

Seega saab keskus vastavalt seadusele oma tegevuses turvaabinõude kohaldamisel lähtuda vaid ohutõrje vajadustest. Sellest nähtub, et turvaabinõude kohaldamise eesmärk on seaduses toodud meedet kasutades kõrvaldada isikust lähtuvat ohtu, kui isik oma tegevusega või tervises seisundi tõttu ohustab iseennast, teisi või keskuse turvalisust. Iga turvaabinõu kohaldamine peab vastama isikust lähtuvale konkreetsele ohule. Silmas tuleb

<sup>1</sup> Vt RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, p 18. Riigikohus sedastas, et erinevus süüteo eest kohaldatava karistuse ja mittekarakteristliku sunnivahendi vahel seisneb selles, et „karistuse aluseks on vältimatult isiku süü, karistus kujutab endast kitsenduses väljenduvat etteheidet. Seevastu mittekarakteristliku sunnivahendi kohaldamise aluseks ei ole isiku süü, vaid isikust lähtuv oht, millele viitavad toimepandud teod.“

<sup>2</sup> RKTko 03.10.2007, nr 3-2-1-83-07, p 13; RKTko 10.10.2007, nr 3-2-1-81-07, p 11; RKTko 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06, p 19.

pidada põhimõtet, et kohaldada tuleb isiku õigusi vähim riivavat meedet, millega on võimalik taotletavat eesmärki saavutada, s.t isikust lähtuvat ohtlikkust kõrvaldada. Samuti tuleb turvaabinõude kohaldamine lõpetada koheselt pärast vajaduse äralangemist. Turvaabinõude iseloomust lähtuvalt ei ole lubatud kasutada turvaabinõusid karistuslikel või distsiplinaarsetel eesmärkidel.

Eeltoodust järeldub, et turvaabinõu iseloomust tulenevalt ei kohaldata seda reaktsioonina (karistusena) tehtud teo suhtes, vaid tuleb silmas pidada isikust jätkuvalt lähtuvat ohtlikkust temale endale, teistele või keskuse turvalisusele. Seega ei ole turvaabinõu kohaldamine lubatud juhtudel, kui isiku käitumine ei ohusta teda ennast, teisi või keskuse turvalisust, vaatamata sellele, et see on kellelegi teisele olnud ebameeldiv või emotsionaalselt häiriv.

Seega on turvaabinõu kohaldamisel vajalik pidada silmas iga turvaabinõu (liigi) eesmärki. Juhul, kui väljasaadetava liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine aitab kõrvaldada isikust tulenevat ohtu, ei ole põhjendatud täiendavalt isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamine. Isiklike esemete kasutamise keelamise eesmärk ei ole samuti karistuslikkus või askeetlike elutingimuste kaudu isiku mõjutamine, vaid alus võtta isiku kasutusest ära asjad, millega ta võib ohustada ennast, teisi või keskuse turvalisust (nt kui on tegemist suitsiidse isikuga).

Osutatud põhimõtete rakendamiseks peab turvaabinõu igakordne kohaldamine, kohaldatava turvaabinõu liik ning kestus olema eraldi põhjendatud.

Seetõttu on väga oluline turvaabinõu kohaldamise otsuses põhjendamiskohustuse järgimine. Kontrollimisel selgus, et suurem osa turvaabinõude kohaldamise otsuseid ei sisaldanud piisavat põhjendust (vt lähemalt järgmist punkti). Siiski võib turvaabinõu kohaldamise otsustega tutvumise pinnalt järeldada, et eeltoodud põhimõtteid ei ole kõigil juhtudel järgitud.

Turvaabinõu kohaldamise otsustest nähtub, et neid on kohaldatud juhtudel, kui otsene oht isikule endale, teistele või keskuse turvalisusele puudub, või oluliselt pikema aja jooksul, kui isiku agressiivsest käitumisest tingitud ohtlikkus üldjuhul kestab.

Seda näitab ka praktika märkida turvaabinõude kohaldamise otsusesse, millise aja jooksul toimub eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isiku vestlus keskuse juhatajaga. Selliseks ajavahemikuks on otsustel märgitud mitu päeva või ka kauem kui nädal.

Näiteks 07.08.2008 turvaabinõude kohaldamise otsuses nr 1014430630 M.K. suhtes on turvaabinõude kohaldamise põhjusena märgitud järgmist: „Isik paigutatud eraldatud lukustatud ruumi, kuna oma seksuaalselt ahistava käitumisega kujutab ohtu VSK naisametnikele ning VSK-s teenuseid pakkuvate firmade ja asutuste naistöötajatele. Vaatamata korduvatele vestlustele VSK juhatajaga ei ole isik oma käitumist muutnud.“ Otsuses puudub kirjeldus, milles ahistav käitumine seisnes ning kuidas see teisi isikuid ohustas. Lisaks ebapiisavale põhjendusele tekib kahtlus, kas tegemist oli olukorraga, kus teiste isikute elu või tervis oli vahetult ohus ning kas sellises olukorras oleks olnud

võimalik kasutada ka isiku õigusi vähem riivavaid meetmeid. Valitud meetme kohasuse osas tekitab kahtlust ka asjaolu, et väljasaatmiskeskuse juhataja märkis otsusesse: „Uueks vestlusajaks määrati 25.08.2008, selgitamiseks välja, kas isiku käitumine on muutunud.“ Seega määrati otsuse aluseks olevate asjaolude hindamiseks vestlus 18 päeva pärast turvaabinõu kohaldamist. Turvaabinõude kohaldamine lõpetati 19.08.2008. Seega, kuigi isik vabastati varem kui esialgselt määratud vestluse aeg, peeti isikut eraldatud lukustatud ruumis kinni 12 päeva.

Lisaks eraldatud lukustatud ruumi paigutamisele kohaldati isiku suhtes turvaabinõuna ka liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning isiklike esemete kasutamise keelamist.

19.01.2009 turvaabinõude kohaldamise otsus nr 1014066808 V.G. suhtes on turvaabinõude kohaldamise põhjusena märgitud järgmist: „Väljasaadetav V.G. ei olnud nõus sellega, et tema tuppa C5 paigutati lisaks teine väljasaadetav. Isik muutus agressiivseks ning löhkus VSK inventari (tooli). Isik paigutada eraldatud lukustatud ruumi kuna isik on ohtlik endale, teistele väljasaadetavatele ning ametnikele.“ Lisaks eraldatud lukustatud ruumi paigutamisele kohaldati ka liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning isiklike esemete kasutamise keelamist. Turvaabinõude kohaldamine lõpetati 23.01.2009, seega kestis turvaabinõude kohaldamine 5 päeva.

15.02.2009 (kell 10.00) turvaabinõude kohaldamise otsus nr 1015098709 E.S. suhtes on turvaabinõude kohaldamise otsuses märgitud järgmine põhjus: „Väljasaadetav muutus vägivaldseks ja ähvardas turvatöötajat.“ Kuigi õiguskantslerile edastatud turvaabinõu kohaldamise otsusele oli lisatud turvatöötaja ettekanne vahejuhtumi kohta, ei sisaldu põhjendused turvaabinõude kohaldamise otsuses.<sup>3</sup> Ettekandest nähtub, et isik hakkas koka küsimuse peale toidu maitsvuse kohta kätega vehkima ja karjus koka peale ebatsensuurseid väljendeid kasutades, võttis raudtooli kätte ja lõi vastu põrandat; turvatöötaja korraldusele karjumine lõpetada ja minna oma tuppa, ei reageerinud; hoiatusele, et kui ta ei täida korraldust, siis paigutatakse ta eraldatud lukustatud ruumi, hakkas ropendama ja lubas kõri läbi lõigata. Turvatöötaja teavitas objektivanemat, kes otsustas paigutada väljasaadetava eraldatud lukustatud ruumi, kuna tegemist oli otsese ähvardusega. Isiku suhtes kohaldati lisaks eraldatud lukustatud ruumi paigutamisele ka liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning isiklike esemete kasutamise keelamist. Turvaabinõude kohaldamine lõpetati 19.02.2009 kell 20.00, seega kestis turvaabinõude kohaldamine 5 päeva.

Kõnealusel juhul paigutati isik eraldatud lukustatud ruumi, sest turvatöötaja hinnangul oli isiku ähvarduse puhul „lõigata kõri läbi“ tegemist otsese ähvardusega. Siiski tuleb nentida, et väljasaadetavate kasutuses ei ole üldjuhul esemeid, millega sellist ähvardust täide viia. Kontrollkäigul selgus ka, et väljasaadetavad kasutavad plastmassist

<sup>3</sup> HMS § 56 lg 1 sätestab järgmist: „Kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.“ Vt ka RKHko 17.10.2007, nr 3-3-1-39-07, p 9-10. Kohus osutas, et juhul, kui haldusakti põhjendus esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid. Samuti leidis kohus, et kui haldusaktis viidatakse mõnele teisele dokumendile, peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.

söömisvahendeid. Seetõttu jääb arusaamatuks, kas kõnealuses ähvarduses nähti otsest ohtu konkreetse ähvarduse täideviimiseks või üldiselt vägivaldse käitumise jätkumiseks. Seega tuleb turvaabinõu kohaldamisel põhjendada, millistest asjaoludest tulenevalt oli konkreetset juhul alust karta vägivalda jätkumist. Enamgi veel, isikut peeti eraldatud lukustatud ruumis kinni 5 päeva, mis on kestuselt pikk aeg turvaabinõuna isiku eraldamiseks. Samuti puudub otsuses igasugune info, mille põhjal kontrollida, kas isik oli kõnealuse ajavahemiku jooksul jätkuvalt agressiivne.

Sellega seoses juhtis õiguskantsler veelkord tähelepanu, et turvaabinõu iseloomust tulenevalt ei kohaldata seda reaktsioonina (karistusena) tehtud teo suhtes, vaid tuleb silmas pidada isikust jätkuvalt lähtuvat ohtlikkust temale endale, teistele või keskuse turvalisusele.

Eelpool viidatud otsustest nähtub täiendavalt, et kõigil osutatud juhtudel kohaldati lisaks eraldatud lukustatud ruumi paigutamisele ka liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist ning isiklike esemete kasutamise keelamist. Nagu eelpool märgitud, on igal turvaabinõul oma eesmärk, mille abil kõrvaldada isiku käitumisest tingitud ohtu. Sellest tulenevalt ei ole liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine ning isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamine samased turvaabinõud. Isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamise kaasaegselt olemuslikult liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine. Isiku liikumisvabadust võib aga piirata ka kohustades teda viibima näiteks tema eluruumis. Suhtlemisvabaduse piiramine puudutab isiku õigust olla kontaktis teiste keskuses viibivate isikute ning keskuse väliste isikutega. See võib puudutada suhtlemispiirangut konkreetsete isikutega või üldisemalt, sõltuvalt turvaabinõu kohaldamise alusest. Suhtlemisvabaduse piiramine peab aga olema tingitud turvaabinõu kohaldamise aluseks olevatest asjaoludest ning seetõttu peab turvaabinõu kohaldamise otsuses olema määratletud, kellega ning mis põhjusel suhtlemist piiratakse. Alus isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamiseks võib sõltuvalt asjaoludest õigustada ka suhtlemisvabaduse piiramist, kuid mitte alati.

Nimetatud põhimõtte kehtib ka isiklike asjade kasutamise keelamise osas. Eeskätt on see õigustatud selliste asjade osas, mida saab otseselt kasutada enda või teise isiku vigastamiseks (teravad esemed, suitsiidse käitumise puhul nöörid jms). Asju ei saa ära võtta isikule ebamugavuse tekitamise eesmärgil (nt vaba aja sisustamise vahendite äravõtmine), sest tegemist ei ole karistusliku meetmega. Seejuures tuleb silmas pidada, et suhtlemisvabaduse piiramine ning isiklike asjade kasutamise keelamine ei tohi takistada isiku õigust ning reaalselt võimalust turvaabinõu kohaldamist vaidlustada.

Seega tuleb iga turvaabinõu kohaldamisel pidada silmas selle eesmärki ning vastavalt turvameetme kohaldamist ka põhjendada. Eelkirjeldatud näidete puhul on küsitav kohaldatud turvameetmete liigi ning kestuse põhjendus.

**Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler keskusele soovitusel tagada turvaabinõude kohaldamise otsustamisel, et turvaabinõu kohaldamise aluseks oleva vahejuhtumi asjaolusid arvestades kohaldatakse isiku õigusi kõige vähem riivavat turvaabinõu, mis aitab kõrvaldada isikust lähtuvat ohtu, ning lõpetada turvaabinõu kohaldamine koheselt selle aluseks olevate asjaolude äralangemisel.**

### **(4.3) Põhjendamiskohustuse järgimine turvaabinõude kohaldamisel**

Turvaabinõude kohaldamise otsustega tutvumisel selgus, et turvaabinõude kohaldamise otsused ei sisalda piisavat põhjendust turvaabinõu kohaldamise tinginud vahejuhtumi asjaolude, turvaabinõu kohaldamise vajalikkuse (milles seisnes isiku ohtlikkus), kohaldatava turvaabinõu liigi valiku ning turvaabinõu kohaldamise kestuse kohta.

Sellest tulenevalt on turvaabinõude kohaldamise otsuses toodud põhjenduste alusel raskendatud kontrollida, kas turvaabinõu või erinevat liiki turvaabinõude kohaldamine ning selle kestus oli põhjendatud.

Vastavalt VSS § 1 lg 2 esimesele lausele kohaldatakse väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätteid, arvestades kõnealuse seaduse erisusi.

HMS § 56 lõike 1 järgi peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Lõige 3 näeb ette, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Nimetatud sätted reguleerivad põhjendamiskohustuse sisu haldusakti andmisel. Riigikohus on sedastanud, et põhjendamiskohustus on haldusmenetluse üldine nõue.<sup>4</sup>

Haldusakti põhjendamine on oluline tagamaks, et haldusakti adressaat mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult. See tähendab, et isik saaks aru, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti, mis on tema õiguste piiramise põhjused ning seaduslik alus. Samuti peab haldusakti põhjendamine võimaldama isikul oma õiguste kaitsmiseks haldusakti vaidlustada, sest teadmata õiguste piiramise põhjuseid on raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Haldusakti põhjendamine võimaldab täiendavalt kontrollival organil otsustada, kas haldusakt on seaduslik, kuna haldusakti põhjendamine tagab selle kontrollitavuse. Samuti sunnib põhjendamise nõue haldusorganit oma kaalutusotsust põhjalikumalt läbi mõtlema.<sup>5</sup>

Põhjendusest peavad piisava selgusega välja tulema konkreetse juhtumi puhul tähtsust omavad asjaolud. Riigikohus on märkinud, et mida keerulisem on seaduse tõlgendamine ning faktiliste asjaolude väljaselgitamine, samuti mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida olulisemaid huvisid otsus riivab, seda enam peavad haldusakti andmise põhjused olema lahti kirjutatud. Haldusakti faktilises põhistus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti andmise aluseks oleva õigusnormi

<sup>4</sup> RKKHo 07.11.1997, nr 3-3-1-30-97, p 2; RKKHo 14.01.2009, nr 3-3-1-62-08, p 10.

<sup>5</sup> Vt RKKHo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 18.

kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku põhistuse omavaheline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.<sup>6</sup>

Seega peab haldusakti põhjendus sisaldama nii haldusakti andmise õiguslikku alust kui faktiliste asjaolude kirjeldust, sidudes need omavahel loogiliselt. Faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte oletuslikud ega üldsõnalised.<sup>7</sup>

Eeltoodust lähtudes peab turvaabinõu kohaldamise otsuses märkima, millistest faktilistest asjaoludest ning õiguslikul alusel turvaabinõud kohaldatakse, milles seisnes isiku ohtlikkus temale endale, teistele isikutele või keskuse turvalisusele, millistel kaalutlustel valiti kohaldatav turvaabinõu liik või otsustati kohaldada samaaegselt erinevaid turvaabinõusid ning millistest asjaoludest lähtuvalt on põhjendatud turvaabinõu kohaldamise kestus.

**Õiguskantsler teeb soovitusel tagada turvaabinõu kohaldamisel põhjendamiskohustuse järgimine, arvestades eeltoodud põhimõtteid.**

#### **(4.4) Turvaabinõuna isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamine keskusesse vastuvõtmisel tema tervises seisundi jälgimiseks**

Kontrollkäigul selgus, et pärast keskusesse vastuvõtmist paigutatakse kõik isikud turvaabinõu kohaldamise otsuse alusel eraldatud lukustatud ruumi tervises seisundi jälgimiseks, sest puudub info väljasaadetava tervises seisundi kohta, sõltumata sellest, kas on tegelikult alust kahtlustada isikul nakkushaiguste olemasolu.

Vastavatest turvaabinõude kohaldamise otsustest, mis puudutavad isiku tervises seisundi jälgimiseks eraldatud lukustatud ruumi paigutamist, nähtus, et reedel või nädalavahetusel ning üksikutel juhtudel nädala sees on keskusesse paigutatud isikuid eraldatud lukustatud ruumis kinni peetud kuni 3,5 päeva.

Keskuse juhataja selgitas vastavuses KMA kirjalikus vastuses tooduga, et esimesel võimalusel, tavaliselt 24 tunni jooksul, teostatakse väljasaadetavale meditsiiniline läbivaatus Lääne-Tallinna Keskaiglas. Üldjuhul vaatab keskusesse paigutatud isiku pärast keskusesse paigutamist läbi perearst või õde. Terviseuuringutele vastuse saamisel lõpetatakse turvaabinõude kohaldamine.

<sup>6</sup> RKKHo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 34; 28.10.2003, nr 3-3-1-66-03, p 19.

<sup>7</sup> RKKHo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 32; 10.10.2002, nr 3-3-1-42-02, p 16; 18.10.1999, nr 3-3-1-32-99, p 2.



VSS § 26<sup>15</sup> lg 1 sätestab, et turvaabinõusid kohaldatakse väljasaadetava suhtes, kes rikub VSS-s sätestatud kohustusi või väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja, ei hoolitse oma isikliku hügieeni eest vajalikul määral ja see on toonud kaasa reaalse ohu väljasaadetava ja teiste isikute tervisele, tahtlikult kahjustab oma tervist või väljasaatmiskeskuse vara või on suitsiidi- või põgenemiskalduvustega, samuti väljasaadetava suhtes, kes on vägivaldne.

Eeltoodust nähtub, et turvaabinõude kohaldamise eesmärgiks on eraldada isik, kes oma tegevuse või tervise seisundi tõttu ohustab iseennast, teisi või keskuse turvalisust. Seaduses ei ole toodud alust isiku paigutamiseks eraldatud lukustatud ruumi tema tervise seisundi jälgimiseks keskusesse vastuvõtmisel. Enamgi veel, nagu eelpool märgitud, on turvaabinõu kohaldamise puhul tegemist ohu tõrjumise meetmega, kuid see puudutab vaid isikust realselt lähtuval ohule reageerimist.

Keskuse praktikas kohaldatakse aga kõigi keskuses kinni peetavate isikute suhtes turvaabinõuna eraldatud lukustatud ruumis kinnipidamist, sõltumata sellest, kas on alust kahtlustada konkreetset isikut tavakontakti raames teisi isikuid ohustava nakkushaiguste olemasolu. Kuna seadusest ei tulene alust sellisel juhul turvaabinõu kohaldamiseks, on keskuse sellekohane praktika seadusega vastuolus.

Samas võib isik, kelle terviseandmed ei ole teada, kujutada ohtu teistele keskuses kinnipeetavatele isikutele ning keskuse töötajatele. Isikust lähtuda võiva ohu väljaselgitamiseks on väga oluline korraldada vahetult pärast kinnipidamisasutusse paigutamist isikule meditsiiniline läbivaatus. Selle võib läbi viia keskuse perearst või õde, kellel on vastav väljaõpe. Ka piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (edaspidi CPT) on pidanud selle põhimõtte järgimist väga oluliseks, et tuvastada ja ennetada võimalikke väärkohtlemise juhte ning ennetada ohtu teiste kinnipidamisasutuses viibivate isikute tervisele.<sup>8</sup> Esmase läbivaatuse puhul on võimalik kontrollida isiku üldist tervislikku seisukorda ning hinnata, kas isiku tervise seisund võib ohustada teisi isikuid ning kas isik võib oma tervise seisundist tulenevalt vajada ravi. Praegu näeb VVS § 26<sup>2</sup> lg 3 teine lause vastuvõtmisel isiku arstliku läbivaatuse ette vaid lähtudes vajadusest.

Seega, kuigi eesmärk eraldada keskusesse paigutatud isik, kelle terviseandmed ei ole teada, tema tervise seisundi kindlakstegemiseni, on legitiimne teiste isikute õiguste tagamiseks, tuleb seaduses sätestada kohane alus isiku vastuvõtutoimingute teostamise ajaks eraldi paigutamiseks. Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja § 7 lg 2 sätestab, et vastuvõtutoimingute läbiviimise ajaks majutatakse väljasaadetav teistest väljasaadetavatest eraldi. Kui isiku eraldi majutamiseks kaasneb liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramine, on tegemist isiku põhiõiguste täiendava piiramisega võrreldes üldiste kinnipidamistingimustega. Seetõttu tuleb vastav piirang sätestada seadusega.

<sup>8</sup> Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) standardid. CPT/Inf/E(2002)1 – Rev.2006, lk 29, p 30; lk 30, p 33; CPT raport Taani Valitsusele 11.02.-20.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2008)26, p 90.

Eeltoodust tulenevalt on praktika, mille kohaselt paigutatakse kõik keskuses kinnipeetavad isikud turvaabinõuna eraldatud lukustatud ruumi põhjusel, et terviseandmete puudumise tõttu võib isik ohustada teiste isikute tervist, vastuolus VSS § 26<sup>15</sup> lõikega 1.

**Sellest tulenevalt teeb õiguskantsler soovitus muuta turvaabinõude kohaldamise praktikad, mille kohaselt paigutatakse kõik keskusesse vastuvõetud isikud turvaabinõuna eraldatud lukustatud ruumi, sõltumata sellest, kas on alust kahtlustada isikul tavakontakti raames teisi isikuid ohustada võiva nakkushaiguse olemasolu. Õiguskantsler soovitab, et keskusesse paigutatud isiku tervises seisundi hindamiseks ning üldise väärkohtlemise ohu ennetamiseks tuleb järgida põhimõtet, et keskuse perearst või õde vaataks vahetult pärast isiku keskusesse vastuvõtmist läbi.**

#### **(4.5) Meditsiiniline järelevalve turvaabinõude kohaldamisel**

Turvaabinõu kohaldamise otsustega tutvumisel selgus, et turvaabinõu, s.h ohjeldusabinõude (s.o kinnisidumine, käerauad, rahustussärk) kohaldamist ei kooskõlastata arstiga.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus ei sätesta turvaabinõude, s.h ohjeldusabinõude kohaldamisel arstiga konsulteerimise kohustust.

Siiski on CPT osutanud, et turvaabinõude ja iseäranis ohjeldamisabinõude kasutamine on valdkond, kus on isikute väärkohtlemise oht väga suur.<sup>9</sup> Seetõttu on CPT toonud välja juhtnõõrid, mida tuleb seejuures silmas pidada.

CPT on sedastanud, et arstlik konsulteerimine on ohjeldamisabinõude kohaldamisel vajalik kõigis kinnipidamisasutustes, s.h väljasaatmiskeskuse tüüpi asutustes, et ennetada võimalikku väärkohtlemist ning tagada vajadusel isikule meditsiiniline abi. Igat tüüpi fikseerimist tuleks kohaldada arsti korraldusel või selle võimatuse korral kohe arsti teavitada. Kui tegemist on tõsiselt häiritud või suitsiidse kinnipeetavaga, tuleks läbi viia kohene psühhiaatriline hindamine. Pikemaajalise ohjeldamise korral (kauem kui mõni tund) on vajalik täiendav arstlik läbivaatus.<sup>10</sup>

Lisaks on CPT märkinud, et kui ka muude turvaabinõude kohaldamisel (nt isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamisel) on kinnipeetava suhtes kasutatud sundi, siis tuleb talle tagada viivitamatult arstlik läbivaatus.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) standardid. CPT/Inf/E(2002)1 – Rev.2006, lk 19, p 53.

<sup>10</sup> CPT raport Saksa Valitsusele 20.11-02.12.2005 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2007)18, p 11, 78; CPT raport Taani Valitsusele 11.02.-20.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2008)26, p 71; Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) standardid. CPT/Inf/E(2002)1 – Rev.2006, lk 32, p 44.

<sup>11</sup> Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) standardid. CPT/Inf/E(2002)1 – Rev.2006, lk 19, p 53.

Seega nähtub eeltoodust, et ohjeldusabinõusid võib üldjuhul kohaldada arsti korraldusel või arsti sellest viivitamatult teavitades. Kui tegemist on tõsiselt häiritud käitumise või suitsiidse isikuga, on vajalik läbi viia psühhiaatriline konsultatsioon. Kui isiku turvaabinõuna eraldamisel on kasutatud tema suhtes sundi, on vajalik samuti arstlik läbivaatus, et tuvastada võimalikke sunni kasutamisest tingitud tervisekahjustusi.

Viivitamatu arstliku läbivaatuse raames on võimalik hinnata psühhiaatrilise konsulteerimise vajadust. Ka juhul, kui kohene läbivaatus ei ole võimalik (näiteks leiab vahejuhtum aset väljaspool keskuse meditsiinipersonali tööaega), on vajalik keskuse arsti vahejuhtumi asjaoludest koheselt teavitada ning korraldada läbivaatus esimesel võimalusel. Samuti on võimalik keskuse arstil hinnata psühhiaatrilise konsulteerimise vajadust, lähtudes isiku üldisest tervises seisundist või varasemast psühhiaatrilise abi saamise vajadusest. Pikemaajalise ohjeldamise korral, s.t kauem kui mõni tund kestva ohjeldamise korral on vajalik korraldada täiendav arstlik läbivaatus. Kestvama ohjeldamise vajadus võib viidata, et tegemist on tervisehäirega. Samuti aitab arstlik kontroll teha kindlaks, et tegemist ei ole n-ö karistusliku ohjeldamisega ja täidab seega väärkohtlemise ennetamise funktsiooni. Seeläbi tagatakse ka asutuse ja selle ametnike enda kaitse võimalike hilisemate etteheidete ja süüdistuste suhtes.

Ka kontrollkäigul osalenud ekspert soovitas, arvestades keskuse väiksust, kus ei ole meditsiinipersonali pidevalt kohal, lähtuda psühhiaatriga konsulteerimise kohustuse osas ohjeldamise kestusest. Ekspert on seisukohal, et kestvamate (üle 2 tunni) ohjeldamisabinõude rakendamise korral on soovituslik igal juhul korraldada psühhiaatri konsultatsioon. Ka mitmepäevaste (agressiivsuse, rahutuse tõttu) eraldamisruumi paigutamise korral tuleks eksperdi hinnangul kaaluda korra kehtestamist psühhiaatri konsultatsiooni läbiviimise vajalikkuse kohta.

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler järgmised soovitused turvaabinõude kohaldamisel arstlikuks konsulteerimiseks:**

- 1) Ohjeldusabinõude kohaldamisel, samuti sunni kasutamisel seoses muude turvaabinõude kohaldamisega tagada kohene arstlik läbivaatus või teavitada arsti sellest viivitamatult ning korraldada arstlik läbivaatus esimesel võimalusel.
- 2) Kui tegemist on tõsiselt häiritud käitumise, suitsiidse või varasemalt psühhiaatrilist abi vajanud isikuga, tagada psühhiaatrilise konsultatsiooni läbiviimine esimesel võimalusel.
- 3) Kauem kui 2 tundi kestvate ohjeldamisabinõude rakendamise korral igal juhul korraldada psühhiaatriline konsulteerimine.
- 4) Mitmepäevaste (agressiivsuse, rahutuse tõttu) eraldamisruumi paigutamise korral viia läbi psühhiaatri konsultatsioon.

#### **(4.6) Isiku jälgimine ohjeldusabinõude kohaldamise ajal**

Kontrollkäigul selgus, et eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isiku üle, kelle suhtes kohaldatakse samaaegselt ohjeldusabinõusid, ei ole tagatud pidev ja vahetu järelevalve.

Keskuse eraldatud lukustatud ruumides puudus videovalve. Eraldatud lukustatud ruumides oli olemas kutsunginupp. Keskuse juhataja selgitusel kontrollivad turvamehed eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isikut iga 15 minuti järel. Turvatöötajate juhustest nähtub samas, et turvatöötajad on kohustatud eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isikut kontrollima iga 20 minuti möödudes (p 6.11.10.3).

Keskuses kasutatakse ohjeldamiseks käeraudu ning fikseerivat võrku. Ühest ohjeldusabinõude kohaldamise otsusest (13.10.2008 nr 1014430630 M.K. suhtes) nähtus, et nimetatud ohjeldusabinõusid on kasutatud samaaegselt. Kõnealusel juhul kestis ohjeldamine kokku 1,5 tundi.

Ohjeldusabinõude kasutamine, iseäranis erinevate ohjeldusabinõude samaaegne kasutamine, piirab oluliselt isiku liikumisvabadust ning sellega seonduvalt võimalust vajadusel abi kutsumiseks või isiklike vajaduste korraldamiseks. Samuti võib häiritud meeleseisundis isik, vaatamata ohjeldusabinõude kohaldamisele, ohustada iseennast (ühegi keskuse eraldatud lukustatud ruumi puhul polnud tegemist spetsiaalselt kohandatud nn rahustusruumiga, kus isikul puuduks võimalus ennast teravate nurkade või kiviseina vastu kahjustada).

Seetõttu on CPT sedastanud, et ka mittemeditsiinilistes kinnipidamisasutustes tuleb tagada ohjeldatud isiku pidev ning vahetu jälgimine. Selleks peaks isikut ohjeldamise korral pidevalt jälgima kas tervishoiutöötaja või muu kohase väljaõppega töötaja, kes ei olnud kaasatud eraldamise aluseks olnud vahejuhtumisse. Selle isiku ülesandeks on olla ohjeldatud isikuga vahetus inimlikus kontaktis, aidata maandada ärevust ning vajadusel reageerida ohuolukorrale või abistada isiklike vajaduste esinemise korral (pakkuda juua, võimaldada kasutada WC-d jms). Eeltoodut arvestades ei ole jälgimine kaamera või mikrofoni (kutsunginupu) vahendusel ega ka pisteline jälgimine piisav, vaid jälgida tuleb pidevalt ja vahetult.<sup>12</sup>

Keskuses kohaldatav eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isiku jälgimise kord ei taga isiku pidevat ja vahetut jälgimist. Õiguskantsler osutas, et tuleks kaaluda täiendavate meetmete rakendamist isiku vahetu ning pideva jälgimise tagamiseks. Selleks tuleks isiku olukorda kontrollida vähemalt 5-minutilise intervalli järel. Kuna keskuses on isiku eraldamisel ohjeldusabinõude kohaldamise juhud harvad, ei saa lugeda isiku pidevat jälgimist ohjeldusabinõude kohaldamise korral põhiõiguste riive ohtu arvestades ülemääraseks.

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus tagada ohjeldusabinõude kohaldamise korral isiku vahetu ning pidev jälgimine.**

---

<sup>12</sup> CPT raport Saksa Valitsusele 20.11.-02.12.2005 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2007)18, p 11; CPT raport Taani Valitsusele 11.02.-20.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2008)26, p 71.

#### **(4.7) Väljaspool keskust isikute saatmisel käeraudade kasutamine**

Väljasaadetavate isiklike toimikutega tutvumisel selgus, et saateplaani kohaselt kasutatakse isikute väljaspool keskust saatmisel käeraudu, kuigi käeraudade kasutamist ei ole väljaspool keskust viibimise loale märgitud ega käeraudade kasutamist põhjendatud.

Vastavalt VSS §-le 26<sup>3</sup> võib väljasaadetav viibida väljaspool väljasaatmiskeskust väljasaatmiskeskuse juhataja loal järelevalve all, kui see on vältimatult vajalik. VSS § 26<sup>16</sup> lõike 2 järgi on lubatud kasutada ohjeldusabinõusid väljaspool väljasaatmiskeskust väljasaadetava saatmisel tema põgenemise vältimiseks.

VSS § 26<sup>15</sup> lg 5 ls 1 järgi otsustab turvaabinõude (s.h ohjeldusabinõude) kohaldamise väljasaatmiskeskuse juhataja. Sama sätte teise lause alusel võib edasilükkamatul juhul otsustada turvaabinõude kohaldamise kõrgem kohalviibiv väljasaatmiskeskuse ametnik, teavitades sellest esimesel võimalusel väljasaatmiskeskuse juhatajat.

Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja § 30 lõike 1 järgi võib väljasaadetav viibida ajutiselt väljaspool väljasaatmiskeskust ainult juhataja kirjalikul loal. Loal peab olema märgitud väljasaadetava nimi, väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise aeg, põhjus, järelevalvet teostava ametniku nimi ja kasutatavad turvameetmed.

Eeltoodust nähtub, et üldjuhul otsustab väljaspool keskust isiku saatmisel kasutatavate turvaabinõude kohaldamise keskuse juhataja väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loa andmisel. Kui tegemist on edasilükkamatul juhul turvaabinõude kohaldamisega, on turvaabinõude kohaldamise otsustamise pädevus kõrgemal vahejuhtumi juures viibival ametnikul. Vastavalt keskuse sisekorraeeskirja § 43 lõikele 2 koostatakse edasilükkamatutel juhtudel turvaabinõu kohaldamise otsus viivitusega pärast turvaabinõu kohaldamist. Ka HMS § 55 lg 2 ls 2 näeb ette võimaluse anda haldusakti muus kui kirjalikus vormis edasilükkamatu korralduse tegemiseks.

Vastavalt eeltoodule otsustab isiku väljaspool keskust viibimise üldjuhul keskuse juhataja ning selle kohta vormistatakse väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise luba. Loal on ühe punktina märgitud, kas isiku suhtes kohaldatakse väljaspool keskust saatmise korral ohjeldusabinõusid.

Ohjeldusabinõude kohaldamise näol on tegemist intensiivse sekkumisega isiku põhiõigustesse. Nende kohaldamisel piiratakse eeldõige isiku füüsilist vabadust, sest sellega takistatakse tema liikumisvõimalusi ja ta on sunnitud püsima kindlas kehaasendis. Ohjeldusabinõude ülemäärase kasutamise korral esineb oht isiku väärikust alandavaks kohtlemiseks.

Ohjeldusabinõusid võib vastavalt VSS § 26<sup>16</sup> lõikele 2 väljaspool väljasaatmiskeskust isiku saatmisel kohaldada tema põgenemise vältimiseks. Seega on ohjeldusabinõude kohaldamise otsustamise näol tegemist haldusorgani kaalutusõigusega. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes

põhjendatud huve. HMS § 3 lõike 2 kohaselt peab iga halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

Eeltoodust tulenevalt peab haldusorgan ohjeldusabinõude kohaldamise üle otsustamisel hindama isiku põgenemise ohu tõenäosust ning otsus ohjeldusabinõude kohaldamiseks peab vastavalt olema ka põhjendatud.

Väljasaadetavate isiklike toimikutega tutvumisel selgus, et saateplaani kohaselt kasutati mitme isiku suhtes väljaspool keskust saatmisel käeraudu, mida kinnitas intervjuu käigus ka üks küsitletud väljasaadetavatest. Väljaspool keskust viibimise loale ei olnud ohjeldusabinõude kohaldamise lubatavust märgitud, samuti puudusid igasugused muud põhjendused käeraudade kasutamise kohta (vt 02.07.2008 väljaspool väljaatmiskeskust viibimise luba nr 1014066808 V.G. suhtes; 13.03.2009 luba nr 1015446036 D.L. suhtes). Samas oli saateplaanile märgitud, et väljasõit kulges vahejuhtumiteta, millest nähtub, et käeraudade kasutamine ei olnud tingitud väljasaadetava agressiivsest käitumisest väljasõidu ajal ning seega ei olnud tegemist edasilükkamatul juhul käeraudade kohaldamisega.

Sellest tulenevalt saab asuda seisukohale, et kõnealusel juhul toimus käeraudade kasutamine isiku väljaspool keskust saatmisel vastuolus VSS § 26<sup>16</sup> lõigetega 2 ja 5, sest käeraudade kasutamist isiku saatmisel ei otsustanud väljaatmiskeskuse juhataja ning puudusid põhjendused käeraudade kasutamise vajalikkuse kohta.

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus tagada väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamine järgides pädevuse, vormistamise ja sisulise õiguspärasuse nõudeid.**

#### **(4.7) Turvaabinõude kohaldamise otsuste vormistamine**

Turvaabinõu kohaldamise otsustega tutvumisel tuvastas õiguskantsler, et vastavad otsused sisaldavad ka muid eelpool kirjeldamata vormistuslikke puudujääke.

Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja § 43 reguleerib turvaabinõu otsustamise vormistamist. Selle lõike 1 järgi tuleb turvaabinõude kohaldamise kohta koostada otsus, milles märgitakse: 1) väljasaadetava ees- ja perekonnanimi; 2) sünniaeg; 3) kohaldatud turvaabinõu; 4) turvaabinõu kohaldamise põhjus; 5) turvaabinõu kohaldamise alguse aeg; 6) väljasaadetava soovil väljasaadetava seletus.

Paljudel turvaabinõude kohaldamise otsustel puudus märgitud turvaabinõu kohaldamise algusaja kohta (nt V.G. suhtes 01.07.2008 otsus nr 1014066808, Š.V. suhtes 07.01.2009 otsus nr 1015178739, D.L. suhtes 12.03.2009 otsus nr 1015446036, V.G. suhtes 26.03.2009 otsus nr 1015518511).

Turvaabinõu kohaldamise puhul on selle õiguspärasuse hindamiseks väga oluline dokumenteerida kõik kohaldamisega seonduvad olulised asjaolud. Turvaabinõu

kohaldamise algusaeg on väga oluline teave, et hinnata turvaabinõu kohaldamise kestust ning vajadusel kontrollida kohaldamisega seonduvat.

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus tagada, et turvaabinõu kohaldamise otsustele oleks märgitud kogu asjassepuutuv informatsioon, s.h turvaabinõu kohaldamise algusaeg kellaajaliselt.**

#### **(4.8) Turvaabinõude register**

Kontrollkäigul selgus, et keskuses puudub ülevaatlik turva- ja ohjeldusabinõude kohaldamise register, mistõttu on keeruline kontrollida vastavate juhtude esinemise sagedust ja asjaolusid.

KMA selgitas, et turvaabinõude kohaldamise otsused sisestatakse Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogusse vastavalt siseministri 27.02.2007 määrusele nr 2 „Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu pidamise kord“. Paber kandjal säilitatakse turvaabinõude kohaldamise otsused väljasaadetavate toimikutes.

Osutatud viisil turvaabinõude kohaldamise registreerimine aitab tagada küll kõigi vahejuhtumite dokumenteerimise ja registreerimise, kuid ei taga üldist ülevaadet ning kontrollimisvõimalust teatud ajavahemiku jooksul kohaldatud turvaabinõude üle.

Kõigi turvaabinõude koondatult registreerimine võimaldab järelevalvet teostavatel organitel kontrollida keskuse praktikat turvaabinõude kohaldamisel. Väljasaadetava isiklikku toimikusse ning andmekogusse andmete sisestamine ei taga kontrollorganile koondülevaadet teatud ajavahemiku jooksul kohaldatud turvaabinõude kohta. Isiku väljasaatmiskeskusest vabastamisel saadetakse väljasaadetava isiklik toimik arhiivi ning seda ei säilitata keskuses. Samuti on Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu piiratud juurdepääsuga ega taga seetõttu ülevaadet kohaldatud turvaabinõudest.

CPT on oma raportites korduvalt rõhutanud vajadust kõigis kinnipidamisasutustes vastavate registrite sisseadmise järele, nii et seal kajastuksid kõik turvaabinõude kasutamise juhud, kohaldatava turvaabinõu tüüp ning kestus.<sup>13</sup> CPT on sedastanud, et ohjeldamisabinõude kohaldamise kohta tuleb täiendavalt märkida ohjeldamise algus- ja lõpuaeg, vahejuhtumi asjaolud, ohjeldusabinõu kohaldamise põhjendused, konsulteerinud arsti nimi ning tervisekahjustuste esinemine.<sup>14</sup> Selline registreerimine täidab nii ohjeldusabinõude kohaldamise haldamise kui kontrolli eesmärki.

<sup>13</sup> Vt nt CPT raport Saksa Valitsusele 03.12-15.12.2000 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2003) 20, p 76; 20.11-02.12.2005 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2007)18, pp 63, 80; CPT raport Soome Valitsusele 07.09-17.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2004) 20, p 48; CPT raport Hollandi Valitsusele 17.11-27.11.1997 toimunud visiidi kohta, CPTInf (98) 15 [EN], p. 104.

<sup>14</sup> CPT raport Saksa Valitsusele 20.11-02.12.2005 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2007)18, p 11.

Kontrollkäigul selgus, et keskuses peetakse analoogset registrit, mille eesmärk on asutusesiseselt ülevaate saamine kohaldatud turvaabinõudest.<sup>15</sup> Samas vastuses õiguskantsleri kontrollkäiku ettevalmistavale teabe nõudmisele sellise registri olemasolu eitati. Kontrollkäigul vastava väljavõttega tutvumisel selgus samuti, et selles puuduvad andmed ohjeldusabinõude kohaldamise ning sellega seonduvate asjaolude kohta.

**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus seada keskuses sisse ülevaatlik turvaabinõude kohaldamise register, milles tuleb märkida kõik turvaabinõude kohaldamise juhud, kohaldatava turvaabinõu tüüp, turvaabinõu kohaldamise põhjendus, kohaldamise ajavahemik, märkused arstliku konsulteerimise ning tervisekahjustuse esinemise kohta.**

#### **(4.9) Ajasisustamise võimalused**

Kontrollkäigul selgus, et väljasaatmiskeskuses pakutavad ajasisustamisvõimalused on piiratud. Eelkõige on tegemist siiski passiivsete ajasisustamise võimalustega, väga piiratud on eesmärgipäraste tegevuste ring.

Keskusesse paigutatud isikute kasutuses on teler, raadio, raamatud, ajalehed. Võrreldes varasemate kontrollkäikudega on keskuse ajaveetmisvõimalustele lisandunud lauatenis (asub meessoost väljasaadetavate söögi- ja puhkeruumis), samuti on hangitud võõrkeelseid juturaamatuid. KMA selgituste kohaselt oodatakse tegevusvõimaluste laiendamiseks panust eelkõige kodanikuühiskonnalt, kes looksid erinevad tegelusprogrammid.

CPT on osutanud, et välismaalaste väljasaatmiskeskustes tuleb tagada võimalused tegevusteks värskes õhus, puhkeruumi ning raadio ja teleri kasutamiseks, ajalehtede ja ajakirjade olemasolu ning muud vaba aja veetmise võimalused nagu lauamängud, lauatenis jne. Komitee osutab ka, et mida pikema aja jooksul isikuid kinni peetakse, seda laiemal määral erinevaid võimalusi tuleb neile ka pakkuda.<sup>16</sup> Oma erinevatele riikidele suunatud raportites on tunnustatud järgmiste ajaveetmisvõimaluste tagamist nagu töötamine, keelekursused, sportimisvõimalused, käsitöö. Eesmärk peaks olema pakkuda selliseid tegevusi, mis valmistavad isikut ette toimetulemiseks pärast keskusest vabastamist (väljasaatmist).<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Avaliku teabe seaduse § 43<sup>3</sup> lg 4 näeb ette organisatsiooni sisemise töökorralduse vajadusteks andmekogu asutamise.

<sup>16</sup> Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) standardid, lk 39, p 29.

<sup>17</sup> Vt nt CPT raport Taani Valitsusele 11.02.-20.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2008)26, p 88; CPT raport Ungari Valitsusele 05.12.-16.12.1999 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2001) 2, p. 59-60; CPT raport Poola Valitsusele 08.05.-19.05.2000 toimunud visiidi, CPT/Inf (2002) 9, p. 33, 39; CPT raport Sloveenia Valitsusele 16.09.-27.09.2001 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2002) 36, p 31; CPT raport Hollandi Valitsusele 17.11.-27.11.1997 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (98) 15 [EN], p. 93; CPT raport Saksa Valitsusele 25.05.-27.05.1998 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (99) 10, p 21-25; CPT raport Saksa Valitsusele 03.12.-15.12.2000 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2003) 20, p 62, 64-65.



**Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus kaaluda keskuses pikemaajaliselt kinni peetavatele isikutele pakutavate tegevuste ringi laiendamist, arvestades niipalju kui võimalik konkreetse isiku vajadusi.**

#### **(4.10) Infomaterjali täiendamine**

Kontrollkäigul selgus, et keskusesse paigutatud isikutele jagatavas infomaterjalis puudub info teatud õiguste kohta või on info kaasajastamata.

Keskusesse paigutamisel selgitatakse väljasaadetavale talle arusaadavas keeles tema õigusi ja kohustusi. Samuti antakse isikule kirjalik infomaterjal väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirjade, väljasaatmise täideviimist reguleerivate õigusaktide ning kaebuste esitamise korra kohta. Kõnealune infomaterjal on kättesaadav väga erinevates keeltes.

Infomaterjalis puudub teave, et isikul on õigus keskusesse paigutamisel keskuse kulul teavitada kinnipidamisest oma lähedasi.

Täiendavalt, infomaterjalis on märgitud, et väljasaadetaval on õigus pidada kirjavahetust oma rahaliste vahendite eest (lk 1, p 7). Infomaterjalis on toodud välja isiku õigus esitada kaebus halduskohtule, kuid puudub teave õiguskantsleri poole pöördumise kohta. Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 24, kui õiguskantslerile esitab avalduse kinnipeetav, peab asjaomane asutus edastama selle viivitamata oma kulul adressaadile sisu kontrollimata.

Tõlkimisega seoses on infomaterjalis refereeritud HMS § 21. Õiguskantsler tegi 2007. aasta kontrollkäigu järel ettepaneku keskusel mõistlikkuse põhimõttest lähtuvalt tõlkida vastused väljasaadetavate avaldusele kirjalikus vormis keelde, millest nad aru saavad. Vastuses teabe nõudmisele selgitas KMA, et väljasaadetavatele tõlgitakse kirjalikult kõik nende suhtes tehtud keelduvad otsused neile arusaadavasse keelde; ülejäänud väljasaadetavate suhtes tehtud otsused, kirjavahetus jms tõlgitakse väljasaadetava soovil neile arusaadavasse keelde.

Eeltoodut arvestades teeb õiguskantsler soovitus muuta infomaterjalis toodud teavet järgnevate küsimuste kohta:

- 1) lisada teave, et isikul on keskusesse paigutamisel õigus keskuse kulul teavitada kinnipidamisest oma lähedasi;
- 2) lisada teave, et isikul on õigus pöörduda õiguskantsleri poole, kui tal on keskuse tegevuse suhtes kaebusi ning vastav pöördumine edastatakse tasuta;
- 3) täiendada tõlkimist puuduvat alajaotist ning tuua sõnaselgelt välja isiku õigus saada tõlge teda puudutavatest koormavatest haldusaktidest.

#### **(4.11) Toitlustamine ning külmkapi kasutamise võimaldamine**

2007. aasta kontrollkäigu tulemusena tegi õiguskantsler ettepaneku arvestada toidukava koostamisel võimalusel ja mõistlikus ulatuses väljasaadetavate soove (nt piima ja keefiri

valikul) ning olukorras, kus väljasaatmine ei ole lühiajalises perspektiivis täidetav, võimaldada väljasaadetavatel kasutada külmkappi.

KMA teavitas, et isikute soove püütakse võimalusel arvestada. Siiski märgiti, et külmkapi soetamist ei pea KMA otstarbekaks, kuna väljasaadetavad viibivad keskkuses lühiajaliselt (keskkuses viibimise keskmine aeg 3,2 kuud). Samuti on keskkuses pakutav menüü piisavalt mitmekesine ning arvestab inimese keskmist ööpäevast toiduenergia- ja toitainete vajadust.

Kontrollkäigul selgus, et teatud juhtudel peetakse isikuid keskkuses siiski jätkuvalt kinni pikaajaliselt. Nagu märgitud, alates 01.05.2007 on keskkuses kauem kui 6 kuud kinni peetud 11 isikut ning maksimaalne kinnipidamise kestus on olnud 20 kuud.

Samuti töid keskkuses kinni peetavad isikud välja, et toiduportsjoneid on vähendatud. Seda kinnitas ka keskkuse juhataja.

**Eeltoodut arvestades kordab õiguskantsler soovitus tagada keskkuses pikemaajaliselt viibivatele isikutele võimalus kasutada külmkappi.**

#### **(5) Kokkuvõte**

Kontrollkäigu tulemusena teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks eelpool toodud soovitused Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti peadirektorile. Soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes soovituste tegemisest.

Samuti pöördub õiguskantsler siseministri poole VSS § 26<sup>20</sup> lg 1 põhiseaduspärasuse osas seisukoha kujundamiseks.